
O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982

GUSTAVO DE LEMOS CAMPOS CARVALHO*

Introdução

No ano de 1970, o governo brasileiro tomou a decisão de ampliar o seu mar territorial para 200 milhas marítimas. Essa decisão foi calcada no fato de que não havia norma de Direito Internacional em vigor, convencional ou costumeira, que determinasse aos Estados até que limite poderiam eles estender seu mar territorial. Prevaleceu, no entender do governo, a opinião de que o Estado costeiro é livre para determinar a própria largura de sua fronteira marítima, dentro de limites razoáveis e atendendo a suas condições e interesses particulares. O Brasil, à época, afirmou sua soberania sobre a questão e não vacilou em levar a efeito, durante o período que vai de 1970, quando da expansão para 200 milhas, até 1982, ano da conclusão da III Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, uma estratégia de consolidação do interesse nacional em relação a esse assunto.¹

A adoção das 200 milhas marítimas de mar territorial pelo governo do Brasil decorreu de um conjunto de fatores ou forças que funcionaram como propulsores do interesse governamental do país no sentido da adoção de um mar territorial brasileiro mais extenso e que melhor se coadunasse com os interesses de então, ou seja, 200 milhas marítimas, tentando afirmar, dessa maneira, a autonomia decisória da política exterior brasileira, no quadro do “Brasil Grande Potência”, almejado pelos militares.

Parte-se do pressuposto de que as medidas do governo brasileiro, para ampliar o seu mar territorial até o limite de 200 milhas, embora tendo encontrado resistências de grandes potências, foram tomadas em decorrência de circunstâncias propícias – tanto a nível interno, como no contexto internacional.

1. O mar territorial brasileiro de 200 milhas

1.1. A ponderação sobre 200 milhas

No final da década de 60, observava-se, no governo brasileiro, uma tendência no sentido da ampliação do mar territorial para 200 milhas marítimas.² Seria difícil identificar o “homem de estado” autor da iniciativa de formação desse consenso, de que participavam o Itamaraty, a Marinha e, evidentemente, a Presidência da República.

O presidente Garrastazu Médici examinou a questão dentro de três níveis de prioridade: soberania, economia e segurança. Na movimentação da máquina federal, realizaram-se inúmeros estudos simultâneos. O Serviço Nacional de Informações (SNI) levantou toda a faixa de interesses internacionais que podiam ser envolvidos pelo aumento do mar territorial.

No “processo decisório”, os dossiês carimbados com a palavra confidencial eram analisados, enquanto ainda não havia uma opinião final sobre o número de milhas a ser decretado. Cem, cento e cinquenta ou duzentas? Pelos interesses pesqueiros, 100 milhas bastavam, mas uma série de pesquisas geológicas realizadas pela Petrobrás no litoral leste, próximo ao Rio de Janeiro, revelou a existência de lençóis petrolíferos, em torno das 150 milhas. A imprecisão na localização desses lençóis fortaleceu a corrente que defendia as 200 milhas.³

Essa medida cobria toda a plataforma continental brasileira, chegando a ultrapassá-la em alguns trechos do litoral. No entanto, as sondagens da Petrobrás representaram um bom exemplo da estratégia das 200 milhas: com 12 de mar territorial, o Brasil não teria maiores direitos sobre as jazidas. E parece mais ou menos lógico que companhias internacionais poderiam adquirir técnicas sofisticadas e aplicar sólidos investimentos na sua exploração, antes que o país tivesse condições de fazê-lo.

A tarefa de redação do texto legal pelo qual se efetuaría a ampliação do mar territorial foi confiada a um pequeno grupo de redação, que elaborou um projeto de lei, posteriormente transformado em projeto de Decreto-lei. Após sua aprovação pelo grupo de trabalho e, em seguida, pelos Ministros das Relações Exteriores e da Marinha, o texto foi submetido à consideração do Presidente da República, em 9 de março, com a exposição de motivos conjunta DNU/56/502.72.⁴

O Presidente da República encaminhou o projeto de Decreto-lei aos membros do Conselho de Segurança Nacional, que o aprovaram por unanimidade. No dia 25 de março, assinou o Decreto-lei n.º 1.098, que “altera os limites do mar territorial e dá outras providências”. Submetido ao Congresso Nacional pela Mensagem n.º 56, de 9 de abril, acompanhado da Exposição de motivos n.º 011/70, do Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, o Decreto-lei recebeu a

aprovação do Poder Legislativo, após exames nas Comissões competentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.⁵

Portanto, o decreto das 200 milhas, que pode parecer um ato de agressividade ou de expansionismo, foi, sobretudo, a resultante de uma fraqueza. A esquadra brasileira possuía 57 embarcações pesadas. A americana alcançava esse número só com os seus submarinos atômicos e porta-aviões, e a russa possuía 75 submarinos nucleares, à época.⁶

Aparentemente, o Brasil assumiu um compromisso impossível de ser cumprido, ou seja, patrulhar 8.500 quilômetros de costa e uma superfície de 3.200.000 quilômetros quadrados de mar territorial.

Na realidade, essa dúvida era uma conseqüência da confusão entre a capacidade de vigilância e extensão da soberania. Para a Marinha, o argumento de que o Brasil não possuía força naval ou aero-terrestre que garantisse a soberania brasileira sobre essa área marítima foi facilmente contestado, pois o governo brasileiro também não possuía força terrestre capaz de policiar toda a imensa fronteira terrestre e, nem por isso, tese de qualquer ordem propôs que a fronteira fosse recuada para a região centro-oeste-sul do país com o propósito de assegurar melhor defesa.⁷

1.2. O Decreto-lei n.º 1.098

O Decreto-lei n.º 1.098, datado de 25 de março de 1970, foi o instrumento legal utilizado pelo governo para a ampliação do mar territorial brasileiro para 200 milhas, continha cinco artigos e afirmava que: “o mar territorial do Brasil abrange uma faixa de duzentas milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro”.

O Decreto-lei assegurava um regime de liberdade de navegação entre a faixa de doze e duzentas milhas de distância da costa. Entretanto, o último parágrafo preambular fazia referência expressa às necessidades de “segurança e defesa”, como fator determinante da fixação dos limites do mar territorial.⁸ E o artigo 3º definia o regime de navegação para navios estrangeiros nas duzentas milhas como “direito de passagem inocente”, tradicionalmente considerado como elemento essencial do instituto do mar territorial.⁹

É mister notar que o Decreto-lei visou proteger, também, outros interesses como o econômico, a pesca, o meio ambiente e o controle das atividades estrangeiras de investigação científica e econômica em áreas próximas às costas brasileiras. Registre-se, ainda, a declaração do artigo 2º do mesmo: “A soberania do Brasil se estende no espaço aéreo acima do mar territorial, bem como ao leito e subsolo deste mar”.

1.3. Repercussão da medida

A repercussão interna da assinatura do Decreto-lei n.º 1.098, que instituiu o mar territorial de 200 milhas, foi positiva. Excetuadas poucas manifestações contrárias, da parte de setores como o jornal *O Estado de São Paulo*, as reações nos meios políticos e de comunicação foram de franco apoio à medida.

No Congresso, os representantes do partido político MDB uniram-se, pela primeira vez, aos seus opositores da ARENA para ratificar com entusiasmo um ato do governo.

E “Esse mar é meu”, título do samba de João Nogueira,¹⁰ logo se incorporou ao elenco de expressões ufanistas que marcaram o ano de 1970 que, como lembra Morris,¹¹ foi o ano dos verbetes propagandistas do governo militar, a exemplo da Transamazônica, do “ninguém segura este país”. Aquele ano foi, também, o da conquista do título mundial pela seleção brasileira de futebol, fato que se juntou às expressões ufanistas em curso.¹²

No plano externo, as repercussões do Decreto-lei n.º 1.098 também ficaram no limite previsto. Não tardaram a chegar as notas pelas quais governos de outros países registraram seu protesto, seu não reconhecimento ou suas reservas quanto ao ato unilateral de ampliação do mar territorial brasileiro. Os arquivos do Itamaraty registram onze notas com esse teor, todas recebidas de países industrializados: Bélgica, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Japão, Noruega, Reino Unido, República Federal da Alemanha, Suécia e União Soviética.¹³

1.4. Conflitos relacionados ao mar territorial

A falta de consenso sobre a extensão das águas territoriais gerou, vez por outra, graves incidentes entre países que mantinham boas relações. Em 1956, o governo norte-americano apreendeu barcos pesqueiros peruanos, sob alegação de que estavam dizimando cardumes junto às costas do Oceano Pacífico. Tal episódio ficou conhecido como “Guerra do Salmão”. Logo, outro conflito repetiu-se com barcos pesqueiros japoneses.¹⁴

No ano de 1958, Inglaterra e Islândia travaram a “Guerra do Bacalhau”, que culminou com troca de tiros de canhão. Logo seguiu-se a “Guerra do Arenque”, onde a Guatemala reclamava pela incursão em suas águas de barcos noruegueses.¹⁵

O Brasil não escapou das investidas de pescadores profissionais estrangeiros. Presenciou-se, em 1963, a “Guerra da Lagosta”, acontecida com a França. Iniciou-se aquela contenda com conversações de gabinete, com trocas de notas e até complicadas interpretações a respeito da maneira das lagostas comportarem-se em seus habitats naturais. Todo o episódio centrou-se em torno da seguinte discussão: franceses argumentavam que estavam pescando fora do

mar territorial e brasileiros contra-argumentavam que, embora nosso mar territorial fosse de 3 milhas marítimas, eles estavam pescando na plataforma continental.

Em 1971, O Brasil foi acusado de atacar oito barcos pesqueiros americanos em seu mar territorial de 200 milhas. O deputado americano Sam Gibbons disse ter sido informado por representantes de companhias de pesca americanas, de Tampa, Flórida, que um navio de guerra brasileiro começou a disparar contra as oito embarcações a aproximadamente 75 milhas da costa brasileira, dentro, portanto, do limite de 200 milhas.

O Ministério da Marinha desmentiu as notícias. Foi ressaltado que, na eventualidade de um apresamento, não haveria necessidade de emprego de violência, mesmo porque os pesqueiros não dispunham de meios de reação contra os barcos brasileiros.

A única conseqüência positiva de todos os conflitos que ocorreram foi a conscientização mais acelerada da necessidade de se esclarecer em definitivo a questão da largura do mar territorial.

As contendas em torno das 200 milhas não envolviam tão somente a questão do livre trânsito nos mares, mas o domínio e posse de riquezas minerais submarinas, assim como, da exploração do espaço aéreo.

De qualquer forma, afirmando sua soberania a 200 milhas da costa, o Brasil e os países em desenvolvimento ganharam, de início, uma nova carta para negociações internacionais. Habilitavam-se, inclusive, a participar de fóruns e debates sobre o domínio dos mares e do seu espaço aéreo.

Assim, o Brasil e outras potências menores ofereciam resistência às posições hegemônicas das potências mundiais; desafiavam aquelas potências e aumentavam seus poderes de barganha nos fóruns delineadores do “sistema internacional”.

2. Forças que contribuíram para a extensão do mar territorial brasileiro em 1970

2.1. Componentes da ação governamental

A ampliação do mar territorial no Brasil não foi decisão exclusiva de um único elemento; naturalmente, foram incorporados e ponderados à decisão do governo brasileiro vários fatores que suscitaram a cobiçada extensão da fronteira marítima.

2.2. Fatores econômicos

Ao delimitar o novo espaço marítimo, observou-se franca importância dos fatores econômicos. A significação econômica do mar territorial brasileiro

determinou a necessidade de resguardar o interesse brasileiro na exploração útil e eficiente de suas possibilidades econômicas.¹⁶

O Brasil não poderia permitir, generosamente, que outros países se apoderassem gratuita e desordenadamente dos seus recursos biológicos do mar adjacente às suas costas.

As proclamações unilaterais de duzentas milhas feitas pela Argentina em 1966 e pelo Uruguai em 1969 possuíram o efeito de singularizar o Brasil como único país da costa atlântica da América do Sul com regime de pesca limitado às doze milhas. Os pescadores do Sul viram-se, assim, impedidos de continuar pescando, livremente, nos mares desses dois países. Enquanto o país não adotasse igual medida, não haveria sequer a perspectiva de se negociar um regime especial de pesca, baseado no princípio da reciprocidade. E não haveria como impedir que os pescadores de longa distância se deslocassem das águas argentinas e uruguaias para o alto-mar próximo ao litoral brasileiro.¹⁷

A conveniência de uniformizar a extensão do mar territorial brasileiro com a de número crescente de países latino-americanos, sobretudo Argentina e Uruguai – que já haviam adotado as 200 milhas –, era fator importante a exigir medida semelhante do governo do Brasil, até mesmo para efeito do traçado da fronteira marítima meridional do país.¹⁸

Constatou-se, também, a necessidade de se assegurar total domínio sobre os recursos do solo e subsolo do mar, adjacente às costas brasileiras.

Outros interesses foram, também, considerados como fatores econômicos de importância capital para o país, como:

- a) controlar as pesquisas nas águas e nos fundos da área de duzentas milhas e a de preservação do meio ambiente marinho;
- b) evitar a poluição das águas e danos aos recursos marinhos;
- c) assegurar a jurisdição do Estado costeiro sobre o estabelecimento e a utilização de instalações e estruturas, na área das duzentas milhas (interesse econômico e de segurança).

2.3. Fatores de segurança

Houve, no Decreto-lei n.º 1.098, intenção em dar proteção jurídica a interesses que eram vinculados a objetivos de segurança nacional e de defesa. No passado, segurança tinha sido definida em termos de reações a ameaças ao Estado e aos interesses nacionais;¹⁹ e a definição convencional militar cristaliza-se em termos geopolíticos como “a exclusão espacial de ameaças.”²⁰ Em tais condições, “segurança estatal” ou “segurança nacional” tornaram-se palavras-chave para salvaguardar um regime político e sua elite social. Tradicionalmente, portanto, segurança tem quase, exclusivamente, envolvido questões militares e ameaças ao Estado.

Mesmo que distante a possibilidade de uma agressão naval de tipo clássico contra as costas brasileiras, havia interesse em impedir que as águas próximas ao litoral fossem singradas, livremente, por embarcações estrangeiras para atividades de espionagem ou de pesquisa marinha para fins militares. Entendia-se, também, que seria desejável poder evitar a colocação por outros Estados de artefatos militares, nas áreas do fundo do mar adjacentes às costas do país, tema que adquiria relevância à luz das negociações que, então, se realizavam no Comitê de Desarmamento de Genebra e que resultaram na aprovação de um Tratado sobre a proibição da colocação de armas nucleares e outras armas de destruição em massa no leito do mar e em seu subsolo.²¹

Havia, ainda, preocupação em razão da conturbada situação política interna vivenciada pela nação brasileira naqueles anos, de que potências estrangeiras pudessem tentar levar, clandestinamente, pelo mar, meios de apoio às atividades de guerrilha que se desenvolviam no território nacional.²²

2.4. *Fatores político-diplomáticos*

O governo brasileiro desenvolveu uma ação unilateral para proteger os seus interesses econômicos e de segurança que foi facilitada pela congruência, naquela conjuntura, de fatores político-diplomáticos que justificavam a medida. Vinha formando-se, na América Latina, a partir da segunda metade da década de quarenta, clara tendência, no sentido da ampliação para duzentas milhas das áreas marítimas sob a soberania ou a jurisdição dos países da região. A sucessão de proclamações latino-americanas, no curso desses anos, foi criando uma prática regional que adquiria validade própria e já servia de inspiração para atos análogos da parte de alguns países de outras regiões.²³

Ao mesmo tempo em que se empenhava para substituir os Estados Unidos e as potências industriais da Europa, aproveitando as brechas comerciais na América Latina, no Oriente Médio e na África, o Brasil lutava pelo reconhecimento do seu *status* de potência emergente. A ampliação do limite do mar territorial, que Médici decretou, em 1970, por proposta do Chanceler Gibson Barbosa, apoiada pelo Ministro da Marinha, Almirante Adalberto de Barros Nunes, decorreu, *inter alia*, daquela necessidade política de demonstrar a vontade nacional com um ato de afirmação da soberania, pelo qual o Brasil tanto se identificava quanto se diferenciava como potência emergente no sistema internacional.²⁴

O Brasil, além de suportar pressões bilaterais (dos Estados Unidos, principalmente), teve que fazer um esforço suplementar nos foros internacionais para obter o reconhecimento dessa pretensão. Desenvolveu, para isso, uma ação concertada com aqueles países latino-americanos que tomaram idêntica medida no referente ao mar territorial.²⁵

A extensão do mar territorial brasileiro para duzentas milhas, objetivo estratégico do país para o Atlântico, foi também incluída no pacote de aproximação brasileira para a África. A decisão era envolver os países africanos da costa atlântica no apoio à decisão do governo Médici. A solidariedade africana à decisão unilateral brasileira era um importante trunfo junto aos organismos multilaterais.²⁶

2.5. Fatores de política interna

É mister que se faça uma referência, mesmo que sucinta, à conjuntura interna da política brasileira, para que se complemente o conjunto de forças que contribuíram de forma preponderante ao alargamento da fronteira marítima nacional.

O governo enfrentava, às custas de sério desgaste político, situação interna conturbada e particularmente difícil. O ato institucional n.º 5 vinha completar seu primeiro ano de vigência. O Congresso Nacional, posto em recesso no final de 1968, havia sido recentemente reaberto, para a eleição do Presidente Emílio Garrastazu Médici, que sucedeu os três Ministros militares que governaram o país após a enfermidade de que foi acometido o Presidente Costa e Silva. Um dos primeiros atos do Congresso em 1970 foi a ratificação do Decreto-lei que instituiu a censura prévia em livros e periódicos.²⁷

O governo estava ciente de seu interesse político em adotar, com certa urgência, medidas que tivessem impacto positivo sobre a opinião pública. Esta preocupação com a imagem do governo e com a necessidade de melhorar seus índices de popularidade refletiu-se na adoção de medidas como a criação de uma assessoria presidencial, especificamente dedicada às relações públicas e no lançamento de campanha publicitária para a divulgação de aspectos mais positivos da ação governamental e de temas de apelo popular e nacionalista.²⁸

Houve, então, a previsão que uma eventual ampliação do mar territorial brasileiro para duzentas milhas marítimas por parte do governo teria um impacto político positivo sobre a população. Previa-se, ainda, que até mesmo os representantes da oposição não poderiam deixar de dar apoio a uma medida governamental tão nitidamente nacionalista.

3. O Brasil e a III Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

3.1. Os preparativos para a III Conferência da ONU sobre o Direito do Mar

A Assembléia Geral das Nações Unidas, no término de 1970, iniciou um dos mais complexos, mais abrangentes e mais longos processos de negociação internacional de todos os tempos.

Através da Resolução 2750-C (XXV), foi convocada pela Assembléia, para o ano de 1973, a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar,

que atribuiu mandato amplo, o que equivalia à elaboração de um novo regime para a utilização de mais de dois terços da superfície do globo terrestre. Foi um empreendimento sem precedentes na história da diplomacia multilateral; além de avançar na preparação, iniciada no final de 1967, de um regime para a área internacional do fundo do mar, a Conferência viria a tratar da redefinição dos limites e do regime jurídico de todos os diferentes espaços marítimos, bem como da regulamentação dos mais variados tipos de atividades no mar.²⁹

Nos termos do parágrafo 2º (segundo) da Resolução, a Conferência teria por objetivo “o estabelecimento de um regime internacional equitativo, inclusive um mecanismo internacional para a área e os recursos dos fundos marinhos e oceânicos e seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional, uma definição precisa da área, e uma ampla gama de questões conexas, inclusive as relativas aos regimes do alto-mar, da plataforma continental, do mar territorial³⁰ e zona contígua, da pesca e conservação dos recursos vivos do alto-mar,³¹ da preservação do meio marinho³² e da investigação científica”.

No começo da preparação para a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, os países que haviam ampliado suas jurisdições marinhas até duzentas milhas eram em número bastante reduzido. Aos Estados latino-americanos, minoritários dentro de seu próprio grupo regional, somavam-se, somente, os poucos outros países, sobretudo afro-asiáticos, que tinham proclamado direitos além das doze milhas marítimas. Notava-se que o restante dos demais Estados costeiros no mundo mantinha suas fronteiras marítimas de até, no máximo, doze milhas de extensão, como a maior parte dos países do terceiro mundo, ainda pouco conscientes da importância econômica e política do controle sobre as áreas marítimas adjacentes às suas costas. Havia, ainda, os países desenvolvidos e em desenvolvimento, que não possuíam litoral e que diretamente nada teriam a ganhar com a ampliação das fronteiras marítimas nacionais.³³

3.2. O conceito de zona econômica exclusiva

O que se verificou, no período de 1971 a 1972, foi a consolidação de um conceito inovador que veio a ser o elemento central de todo o processo recente de negociações sobre o Direito do Mar: a definição de mar patrimonial ou, como veio a ser chamado definitivamente, de zona econômica exclusiva.³⁴

Reconhecia-se ao Estado costeiro o direito à manutenção de um mar territorial clássico, até o limite de doze milhas e de estabelecer, entre esse limite e o das duzentas milhas, uma zona na qual se exerceriam direitos de soberania e jurisdição exclusiva sobre os recursos vivos e não-vivos do mar, sem prejuízo da liberdade de navegação de que continuariam a gozar, nessa área, os outros Estados.³⁵

3.3. *Os grupos de interesse*

Ao iniciar-se, em Caracas, em 1974, a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar,³⁶ já estava praticamente definida a formação das alianças táticas e dos grupos de interesse, bem como sua composição e sua linha de atuação. Esses grupos não coincidiam com os agrupamentos geográficos tradicionais das Nações Unidas, e viriam a influenciar os rumos da Conferência durante quase uma década.³⁷

Em um dos lados estavam os países que, como o Brasil, defendiam o direito do Estado costeiro de ampliar sua fronteira marítima além das doze milhas e até um máximo de duzentas milhas. Esse grupo era chamado de territorialista. Dele viriam a participar vinte e três países, sendo seis latino-americanos,³⁸ dezesseis africanos³⁹ e um asiático.⁴⁰

O grupo não era uniforme em suas opiniões, porém, manteve-se coeso e ciente de que suas posições extremas não poderiam chegar a constituir a base para uma solução de aceitação universal; os territorialistas procuraram – e de certa maneira lograram êxito – fazer com que os elementos essenciais das posições do “grupo central majoritário” fossem mantidos e reforçados no curso das negociações.

Os defensores de uma zona econômica exclusiva ou de um mar patrimonial até duzentas milhas formaram outro grupo que ocupou, rapidamente, a posição central no processo de elaboração do futuro regime para as áreas marítimas sob a soberania ou jurisdição do Estado costeiro. Este grupo era chamado de “zonista”.⁴¹

É interessante ressaltar que havia, ainda, os seguintes grupos: tradicionalistas,⁴² mediterrâneos, geograficamente desfavorecidos, Estados arquipelágicos⁴³ (que defendiam um regime especial para as águas arquipelágicas) e o grupo dos Estados ribeirinhos de estreitos internacionais⁴⁴ (que defendiam a aplicação do regime de passagem inocente nos estreitos com menos de vinte e quatro milhas de largura).

Por iniciativa da delegação mexicana, os que defendiam o mar patrimonial ou zona econômica exclusiva formaram um grupo amplo ao qual se juntaram os territorialistas. Foi o chamado grupo de Estados costeiros, que reuniu a maioria dos países que participaram da Conferência. Não participaram nem as potências marítimas tradicionais, nem os Estados costeiros geograficamente desfavorecidos. Esse grupo foi o principal responsável pela articulação do regime de zona econômica exclusiva, dentro dos parâmetros em que foi adicionado ao texto do projeto de Convenção.

3.4. *As negociações*

As regras adotadas pela Conferência em Caracas determinavam que as decisões sobre questões de procedimento seriam tomadas por maioria simples e as

relativas a questões de substância por “uma maioria de dois terços dos representantes presentes e votantes, desde que essa maioria incluísse pelo menos o maior número dos Estados que participam da sessão da Conferência”. Antes de se chegar a um voto, fazia-se necessário percorrer complicado e demorado processo, que incluía prazos de *cooling-off*, destinado a assegurar que “foram esgotados todos os esforços no sentido de alcançar um acordo geral”.⁴⁵

Nenhuma Conferência diplomática multilateral contemporânea terá recorrido tanto a negociações informais, sem atas, fato que, certamente, dificultará a tarefa dos futuros estudiosos dos *travaux préparatoires* mas que foi essencial para o prosseguimento dos trabalhos da Conferência. Tanto no âmbito da Comissão, quanto no de inúmeros grupos de trabalho, grupos de contato e grupos de redação sobre os mais variados aspectos da temática do mar, oficialmente constituídos ou espontaneamente reunidos para resolver problemas específicos e, à primeira vista, insolúveis, trabalhou-se, quase sempre, informalmente. E quando era mais difícil o problema a resolver, a representação informal cedia lugar à ficção da participação “a título pessoal”.⁴⁶

3.5. Comentários gerais ao projeto da convenção

Em agosto de 1981, ao término de sua décima sessão, a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar conferiu a seu presidente e aos demais presidentes das Comissões a tarefa de elaborar o texto de um projeto de Convenção sobre o Direito do Mar. O projeto, distribuído no documento A/CONF. 62/L. 78, incorporou o resultado de negociações realizadas, naquele ano, sobre diversos pontos específicos, bem como modificações de linguagem recomendadas pela Comissão de Redação; é o último da série de textos básicos de negociação gerados por meio da metodologia especial utilizada pela Conferência. Constitui-se no primeiro documento caracterizado formalmente como projeto de Convenção.⁴⁷

O agrupamento de forças nas negociações realizadas, na Conferência, resultou em um projeto de Convenção dentro do qual:

- a) a largura do mar territorial é limitada a um máximo de doze milhas marítimas;
- b) são reconhecidos os direitos de soberania e jurisdição do Estado costeiro sobre a plataforma, além das duzentas milhas, até o limite exterior da margem continental;
- c) existe o direito de o Estado costeiro estabelecer uma zona contígua ao mar territorial, até a distância de vinte e quatro milhas;
- d) prevê-se um regime especial de navegação pelos estreitos internacionais, o direito de passagem em trânsito;
- e) prevê-se um regime especial para as águas arquipelágicas;
- f) observa-se o direito de acesso ao mar para os Estados sem litoral;

- g) alude-se, ainda, ao direito de participação no aproveitamento dos recursos vivos da zona econômica exclusiva para os Estados sem litoral, ou geograficamente desfavorecidos.

De acordo com o aludido projeto, a área do fundo do mar e a de seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional e seus recursos, são patrimônio comum da humanidade. Foi criada uma Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos, cujos principais órgãos serão a Assembléia, o Conselho e o Secretariado. A Autoridade é responsável pela organização e pelo controle das atividades na área e pela administração de seus recursos em benefício da humanidade.⁴⁸ Está, ainda, prevista, no projeto, a distribuição igualitária aos Estados-parte dos benefícios auferidos pela Autoridade das atividades realizadas na área, a promoção da participação de países em desenvolvimento em atividades e seu acesso à tecnologia de exploração e aproveitamento dos recursos da área, bem como dos mecanismos de controle de produção destinados a salvaguardar, com certos limites, os interesses dos produtores terrestres dos minerais extraídos da área internacional.

3.6. A Conferência e os interesses brasileiros

A atuação da delegação brasileira, durante quase uma década e meia de deliberações, contribuiu, significativamente, para que fosse elaborado um regime equitativo para a área internacional do fundo do mar e, em particular, para assegurar um regime relativamente forte no que toca aos direitos do Estado costeiro, nas áreas marítimas próximas às suas costas.⁴⁹

No tocante aos limites da plataforma continental, as disposições do projeto de Convenção confirmaram os direitos que foram reivindicados pelo Brasil, no fundo do mar, até o limite de duzentas milhas, embora, em boa parte do seu litoral, nem a plataforma continental, em seu estrito sentido geomorfológico, nem mesmo a própria margem continental (que não é mencionada em textos legais brasileiros) se estenda até essa distância. O projeto, por si só, vai além do que foi reivindicado pela legislação brasileira: reconhece ao Estado costeiro direitos soberanos, no fundo do mar, além das duzentas milhas e até o limite exterior da margem continental.

Os direitos brasileiros, nas duzentas milhas, em torno das ilhas de Fernando de Noronha e da Trindade, foram reconhecidos pelo artigo 121 do projeto da Convenção. No caso dos penedos de São Pedro e São Paulo – “rochedos que, por si próprios, não se prestam à habitação humana ou à vida econômica”, nos termos do parágrafo 3º do artigo supramencionado – o Brasil haveria de se limitar a um mar territorial de doze milhas e, eventualmente, a uma zona contígua até o limite de vinte e quatro milhas. A situação do Atol das Rocas, proclamado reserva biológica nacional em 1979, difere daquela da ilha de Martim Vaz. O primeiro estaria dentro da área de jurisdição marítima de Fernando de Noronha e a segunda na da ilha da Trindade.⁵⁰

Em termos práticos, não existiu, de maneira geral, conflito entre o regime brasileiro e as disposições da Convenção. Existiu conflito apenas no plano conceitual e terminológico e no plano hipotético de medidas efetivas de implementação que, embora não adotadas no curso do Decreto-lei n.º 1.098, o Brasil poderia, eventualmente, julgar necessário adotar no futuro.

A aceitação brasileira à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, implicaria, como consequência, o fato de que o país teria o direito de participar do regime para a área internacional do fundo do mar e receberia a proteção jurídica, segura e incontestável, para os direitos que, unilateralmente, tem reivindicado e efetivamente exercido desde 1970, nas duzentas milhas adjacentes a seu litoral.

3.7. O encerramento da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

O processo de ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar revelou-se mais lento do que se previa. Praticamente não se contesta o fato de que, mesmo antes de sua entrada formal em vigor, já representava uma consolidação desse novo Direito Internacional, aplicável aos usos do mar, ao menos no que tange ao regime de direitos e deveres do Estado costeiro e de outros Estados, nas áreas marítimas adjacentes a seu litoral.⁵¹

A sessão de encerramento da III Conferência ocorreu em dezembro de 1982, em Montego Bay, na Jamaica, abrindo-se a Convenção à assinatura no dia 10 do mesmo mês e obtendo um total de 119 assinaturas, contando, inclusive, com a do governo do Brasil.

Nenhum Estado foi obrigado a assinar a Convenção. Cada país foi livre para que decidisse, soberanamente, a respeito de seus interesses nacionais em aceitar, ou não, as obrigações jurídicas de tal acordo internacional. Em momento algum das negociações do projeto da Convenção, os representantes brasileiros assumiram o compromisso de aceitar a futura Convenção ou alguma de suas disposições. Ficaram sempre claras as dificuldades, por parte do governo brasileiro, em relação a importantes artigos do projeto, em especial aos que não eram facilmente compatíveis com os termos da legislação adotada pelo Brasil em 25 de março de 1970.⁵²

Em mensagem, datada de 5 de março de 1985, o governo brasileiro submeteu o texto da Convenção, com parecer favorável, à aprovação do Congresso Nacional. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar foi aprovada pelo Congresso, em 9 de novembro de 1987, através do Decreto Legislativo n.º 5, que foi publicado no Diário Oficial do dia seguinte. Sabendo-se que a Convenção regula matéria de natureza constitucional, decidiu-se esperar que a nova Constituição fosse promulgada, em outubro de 1988, para que se concluísse o

processo de ratificação. O Presidente José Sarney assinou, em 28 de novembro de 1988, o instrumento de ratificação que foi depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 22 de dezembro de 1988.⁵³

A Convenção somente entraria em vigor anos mais tarde, exatamente, doze meses após a data de depósito do sexagésimo instrumento de ratificação ou adesão, em 16 de novembro de 1994, conforme o que foi estabelecido no artigo 308, parágrafo 1º, do Tratado.

Assim, verifica-se que a “Nova República” dos civis assume a postura reconsiderada pelos militares ao adotar as 12 milhas relativas ao tema.

Conclusão

A ampliação do mar territorial brasileiro, de doze para duzentas milhas marítimas, foi um ato que visou resguardar interesses do país e que, em determinado momento da política externa brasileira, foi importante como afirmação da soberania e vontade nacionais.

Tal medida colocou o Brasil em consonância com os demais países latino-americanos que, da mesma maneira, agiram com relação a suas fronteiras marítimas, constituindo importante frente de Estados que lutavam por seus interesses: configurou-se uma tendência no contexto regional latino-americano.

Por seu turno, a estratégia encetada pelo governo brasileiro procurava, como objetivo, defender os seus interesses e os de seus nacionais, soberanamente, na faixa das 200 milhas marítimas de mar territorial, durante o período compreendido entre 1970 e 1982.

As teses do mar patrimonial e da zona econômica exclusiva foram qualificadas como uma clara indicação da tendência irreversível para uma nova ordem jurídica dos oceanos, que encontrou sua expressão mais simples, lógica e coerente na adoção de um mar territorial de 200 milhas.

A assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar representou para o governo brasileiro a limitação de seu mar territorial em 12 milhas marítimas, sendo-lhe, porém, reconhecidos e assegurados os seus direitos soberanos e a sua jurisdição em uma faixa marítima, denominada zona econômica exclusiva, que se estendia até 200 milhas de suas costas e prolongava-se sobre o solo e o subsolo do fundo do mar até o limite exterior da margem continental.

Registre-se que a Convenção assegurou ao Estado litorâneo direitos soberanos, no fundo do mar, além das 200 milhas e até o limite exterior da margem continental. Tais disposições, além de confirmarem as reivindicações brasileiras, foram, até mesmo, superiores ao que havia sido requerido.

Conclui-se que a decisão do governo brasileiro de ampliar o seu mar territorial para 200 milhas decorreu de um conjunto de fatores: político-diplomáticos, econômicos, de segurança e internos que se constituíram em forças profundas

que, fatalmente, contribuíram para a expansão da fronteira marítima, afirmando, dessa maneira, a autonomia decisória do governo, por meio de um ato soberano que repercutiu no contexto internacional, à época, e que se coadunava com o quadro “Brasil Grande Potência”, vislumbrado pelos militares.

O governo brasileiro logrou êxito, durante o período de sua expansão marítima, em março de 1970, e na estratégia de defesa de seus direitos sobre as 200 milhas, durante todo o processo de negociações da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que se prolongou até 1982.

Maio de 1999

Notas

- ¹ Este artigo é uma síntese da dissertação de mestrado do autor, *O Mar Territorial Brasileiro de 200 Milhas: Estratégia e Soberania, 1970-1982*, apresentada à Universidade de Brasília em março de 1999.
- ² Em meados do século XIX, o governo brasileiro havia fixado o limite de três milhas para a largura do seu mar territorial. Aos 08 de novembro de 1950, pelo Decreto n.º 28.840, foi integrada a plataforma submarina ao território nacional. Pelo Decreto-lei n.º 44, de 18 de novembro de 1966, o mar territorial brasileiro era fixado em 6 milhas e, em 25 de abril de 1969, pelo Decreto-lei n.º 553, a fronteira marítima brasileira foi, novamente, ampliada para 12 milhas marítimas, legislação que não chegou a completar 12 meses de vigência.
- ³ *Veja*, São Paulo, 09/06/71, p. 27.
- ⁴ CASTRO, Luiz Augusto de Araújo. *O Brasil e o Novo Direito do Mar: Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva*. Brasília: FUNAG, 1989, p. 29.
- ⁵ *Idem, Ibidem*.
- ⁶ *Veja*, São Paulo, 09/06/71, p. 24.
- ⁷ *Idem, Ibidem*.
- ⁸ CARREÑO, Edmundo Vargas, in: *América Latina y el Derecho del Mar* (México: Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 37) assinala que “esta referencia a la defensa y seguridad constituye la primera manifestación explícita en una legislación latino-americana referente a 200 millas en la que se consigna este tipo de preocupación”.
- ⁹ CASTRO, *op. cit.*, p. 16.
- ¹⁰ “Esse mar é meu/ leva seu barco pra lá desse mar/ vá jogar a sua rede/ das duzentas pra lá/ pescador de olhos verdes/ vá pescar noutro lugar.”
- ¹¹ MORRIS, Michael A. *International politics and the sea: the case of Brazil*. Boulder: Westview Press, 1979, p. 36.
- ¹² CASTRO, *op. cit.*, p. 30.
- ¹³ *Idem, Ibidem*.
- ¹⁴ RASSELL, Luiz Antônio. *Mar Territorial de 200 Milhas*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1976, p. 28.
- ¹⁵ *Idem, Ibidem*.
- ¹⁶ *Idem*, p. 34.
- ¹⁷ *Idem*, p. 19.
- ¹⁸ BARBOSA, Mário Gibson. *Na Diplomacia, o Traço todo da Vida*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1992, p. 152.

- 19 DU PISANI, André. "Security and Peace in Post-Apartheid South Africa". *International Affairs Bulletin*, 16 (3), 1992: 5, *apud*: VENTER, Denis. "Segurança na África do Sul, Brasil e Atlântico Sul: em direção a uma zona de paz e cooperação no Atlântico Sul", in: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Brasil e África do Sul riscos e oportunidades no tumulto da globalização*. Rio de Janeiro: CNPq/IPRI, 1996.
- 20 DALBY, Simon. *Security, Modernity, Ecology: The Dilemmas of Post-Cold War Security Discourse*. Alternatives, 17, 1992: 98, *idem*.
- 21 United Nations – Resolutions – General Assembly, Twenty-Fifth Session, Supplement N.º 28(A/8028), p. 12-13, in: CASTRO, *op. cit.*, p. 23.
- 22 CASTRO, *op. cit.*, p. 23.
- 23 *Idem*, p. 24.
- 24 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil-Estados Unidos: a Rivalidade Emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989, p. 200.
- 25 BUENO, Clodoaldo. "A política multilateral brasileira", in: CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio Internacional*. Brasília: EdUnB, 1994, p. 107-108.
- 26 SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Lugar da África: a Dimensão da Política Externa Brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: EdUnB, 1996, p. 135.
- 27 CASTRO, *op. cit.*, p. 40.
- 28 *Idem, Ibidem*.
- 29 *Idem*, p. 35.
- 30 Inclusive a questão de sua largura e a questão dos estreitos internacionais.
- 31 Inclusive a questão dos direitos preferenciais dos Estados costeiros.
- 32 Incluso, também, a prevenção da poluição.
- 33 CASTRO, *op. cit.*, p. 36.
- 34 *Idem*, p. 40.
- 35 Eram antecedentes do conceito de mar patrimonial ou zona econômica exclusiva às extensões da soberania ou jurisdição marítima, adotadas por países latino-americanos, a partir do final da década de quarenta. A Declaração de Santiago de 1952 é freqüentemente apontada como texto precursor do conceito que veio a se firmar no curso da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.
- 36 Tal Conferência foi, formalmente, aberta em Nova York, ao final de 1973, em breve sessão com fins organizacionais.
- 37 CASTRO, *op. cit.*, p. 45.
- 38 Estes eram: Brasil, El Salvador, Equador, Panamá, Peru, Uruguai.
- 39 Benin, Cabo Verde, Congo, Gabão, Guiné-Bissau, Guiné-Conacri, Líbia, Madagascar, Maurítânia, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Togo e, como observador, Angola.
- 40 Iêmen Democrático.
- 41 Faziam parte: Argentina, Chile, Islândia, Noruega, Espanha, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e a maioria dos Estados costeiros da região asiática.
- 42 Liderados pelos Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e Japão.
- 43 Indonésia, Filipinas, Fiji, Cabo Verde e outros.
- 44 Espanha, Marrocos, Iêmen, Indonésia e outros.
- 45 CASTRO, *op. cit.*, p. 50.
- 46 *Idem*, p. 51.
- 47 *Idem*, p. 53.
- 48 As atividades de exploração e de aproveitamento econômicos dos recursos da área internacional, que é particularmente rica em manganês, cobre, níquel e cobalto, serão realizadas quer diretamente, por uma empresa a ser criada pela Autoridade, quer por Estados-parte (ou entidades com a nacionalidade e o patrocínio de Estados-parte) em associação com a autoridade.

⁴⁹ CASTRO, *op. cit.*, p. 66.

⁵⁰ *Idem*, p. 67.

⁵¹ *Idem*, p. 08.

⁵² *Idem*, p. 65-66.

⁵³ Na ocasião, foi apresentada declaração de acordo com o artigo 310 da Convenção, que reproduz os termos dos itens (iii), (iv) e (v) da declaração feita no momento da assinatura.

Resumo

O artigo procura analisar e identificar o conjunto de forças que contribuíram, decisivamente, no alargamento do mar territorial brasileiro para 200 milhas marítimas, em março de 1970. Procura, ainda, demonstrar a estratégia empreendida pela política externa brasileira, em defesa de seu mar territorial de 200 milhas, durante o período que compreende a extensão marítima, em 1970, até a conclusão dos trabalhos da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em 1982, avaliando a Conferência e seus resultados principais no âmbito dos interesses brasileiros.

Abstract

The main purpose of this article is to analyse and identify the forces that contributed decisively to the expansion of the Brazilian territorial sea to 200 miles, in March 1970. Another purpose is to demonstrate the strategy undertaken by Brazilian Foreign Policy in defence of the 200 mile territorial sea, during the period that goes from the maritime expansion, in 1970, until the conclusion of the works of the III United Nations Convention on the Law of the Sea, in 1982, evaluating the Convention and its main results in the area of Brazilian interests.

Palavras-chaves: Brasil. Mar territorial.

Key-words: Brazil. Off-shore border.